

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões – Estratégia de internalização dos custos externos**

[COM(2008) 435 final/2]

(2009/C 317/14)

Relator: **Jan SIMONS**

Em 8 de Julho de 2008, a Comissão decidiu consultar o Comité Económico e Social Europeu, nos termos do artigo 262.º do Tratado CE, sobre a

*Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões – Estratégia de internalização dos custos externos*

COM(2008) 435 final/2.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Transportes, Energia, Infra-estruturas e Sociedade da Informação, que emitiu parecer em 20 de Maio de 2009, sendo relator Jan Simons.

Na sua 455.<sup>a</sup> reunião plenária, realizada em 15 e 16 de Julho de 2009 (sessão de 15 de Julho), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 133 votos a favor, 6 votos contra e 3 abstenções, o seguinte parecer.

## 1. Conclusões

1.1. O CESE constata que a Comissão não poupou esforços para obter a internalização dos custos externos para todos os modos de transporte. O CESE aprecia esta diligência ciente do grau de dificuldade da empresa, mas considera que há ainda uma série de obstáculos a vencer a nível da aplicação prática e que é sobretudo importante garantir a aceitação geral da sociedade.

1.2. A internalização dos custos externos deve reduzir a poluição e os danos causados por cada um dos modos de transporte existentes actualmente.

1.3. O CESE exorta a Comissão a zelar para que, logo desde o início, os transportadores dos países terceiros sejam bem integrados na internalização dos custos externos, para evitar que usufruam de uma situação mais favorável.

1.4. A situação actual, em que os custos externos não são imputados a cada um dos modos de transporte individualmente – e aos seus utentes –, confere uma vantagem concorrencial aos modos de transporte que geram custos externos elevados. A internalização destes custos permitiria garantir, dentro das suas possibilidades de influência, uma concorrência mais sã. Inversamente, tal significa que essa internalização acabaria com as distorções da concorrência e incentivaria, por seu turno, a uma passagem para modos de transporte mais ecológicos. O CESE considera importante transmitir este princípio com muito mais veemência, pois ele poderia levar também a mudanças estruturais na oferta e na procura de serviços de transporte.

1.5. O CESE concorda com a Comissão que é necessário criar um quadro ao nível comunitário, a que, na sua opinião, nenhum dos Estados-Membros se poderá eximir.

1.5.1. A seu ver, este quadro terá de integrar uma série de condições gerais (por exemplo, o montante das tarifas justificado em função do princípio do nível de vida, diferenciadas no lugar e no tempo, e fixadas segundo uma perspectiva geográfica e não administrativa), tendo em conta dentro de uma determinada margem as tarifas correspondentes à neutralização dos custos externos.

1.5.2. Caberá depois às autoridades competentes pela tarifação, por exemplo, um Estado-Membro ou uma autarquia, acertar as tarifas dentro da margem atrás referida lançando mão do seu conhecimento detalhado das especificidades locais.

1.6. O CESE considera que é urgente que a Comissão apresente, mesmo durante a crise que atravessamos, propostas concretas para um quadro europeu desse tipo, a fim de internalizar os custos externos de todos os modos de transporte, quadro esse que deverá ser elaborado e aplicado ulteriormente pelos Estados-Membros em colaboração com a Comissão Europeia. Estas propostas devem contar naturalmente com a adesão do público e dos modos de transporte e partir de uma consciência ambiental. Os pagamentos e as taxas daí decorrentes devem estar relacionados com a utilização e não com a posse de um modo de transporte.

1.7. Na opinião do CESE, se a internalização dos custos externos passar à prática, as receitas daí resultantes poderiam, no respeito das regras orçamentais nacionais, ser afectadas a medidas destinadas a reduzir, de preferência na raiz, os efeitos externos dos modos de transporte, ou seja, os danos causados ao ambiente ou à saúde pública pelos quais é directamente responsável.

## 2. Introdução

2.1. A questão da internalização dos custos não é nova. Em 1924, o economista inglês Pigou e, mais tarde, em 1960, Coase, apresentaram teorias sobre a forma como os custos dos efeitos externos positivos e negativos poderiam ser também integrados nos mecanismos de mercado através da formação dos preços: segundo Pigou, mediante subsídios e taxas e segundo Coase, mediante direitos de propriedade transaccionáveis, mas sob condições muito estritas (com nenhuns ou escassos custos de transacção, prejuízos mensuráveis e um número limitado de intervenientes).

2.2. Também no tráfego, isto é, a circulação dirigida dos meios de locomoção em infra-estruturas de transporte, ocorrem igualmente efeitos externos. Se é grande o número de intervenientes, por exemplo, no transporte interior, é preferível a tese de Pigou, uma vez que, quando adaptada aos custos marginais, permite uma afectação eficiente dos recursos.

2.3. No contexto da Comunidade Europeia, a questão veio a lume já no final dos anos sessenta, mas o estágio em que a ciência se encontrava na época não permitia ainda saber qual a via mais conveniente para aferir e calcular na prática os custos desses efeitos. Nessa altura o objectivo era corrigir as condições de concorrência supostamente desiguais dos modos de transporte.

2.4. Não se ficou, contudo, de braços cruzados. Basta referir o Livro Verde de 1995 sobre a formação dos preços dos transportes, o Livro Branco de 1998 sobre uma abordagem gradual para um quadro comum de tarifação das infra-estruturas de transportes, o Livro Branco de 2001 sobre a política europeia de transportes no horizonte 2010 e a revisão intercalar do Livro Branco de 2006.

2.5. Em 2006, instou-se a Comissão <sup>(1)</sup> a apresentar até 10 de Junho de 2008, após apreciação de todas as opções, incluindo os custos relacionados com o ambiente, o ruído, o congestionamento e a saúde, um modelo de avaliação de todos os custos externos que fosse aceite por todos, transparente e compreensível e servisse de base para o cálculo futuro dos encargos com a infra-estrutura. Este modelo seria acompanhado de uma análise de impacto da internalização dos custos externos inerentes a todos os modos de transporte e de uma estratégia de aplicação gradual do modelo a todos eles.

2.6. O objectivo era a internalização dos custos externos de todos os modos de transporte para, deste modo, estabelecer o preço ao nível certo e apenas imputar aos utentes os custos reais que originam. Cientes desta questão, os utentes teriam mais consciência das consequências das suas acções e poderiam adaptar o seu comportamento para reduzir os custos externos.

2.7. O CESE abordou já a questão da internalização dos custos externos em vários pareceres. Refere, por exemplo, no seu parecer de 1996 que «uma imputação incompleta de custos de infra-estrutura e de custos externos – que diferem consoante os modos de transporte – pode originar distorções da concorrência». No seu parecer sobre o Livro Branco de 2001 diz concordar com a Comissão segundo a qual «a acção da Comunidade deve visar a

substituição progressiva das taxas que actualmente incidem sobre o sistema de transportes por instrumentos mais eficazes para integrar os custos de infra-estrutura e os custos externos».

2.8. No seu parecer sobre a avaliação intercalar do Livro Branco de 2001, o CESE afirma partilhar da abordagem – alterada – da Comissão que defende a passagem de uma política de transferência modal para a chamada co-modalidade <sup>(2)</sup>, uma abordagem em que cada modo de transporte deve ser individualmente optimizado e tornar-se mais competitivo, mais sustentável, mais social, mais rentável, mais ecológico e mais seguro.

2.9. Segundo esta lógica, o CESE pensa que cada modo de transporte <sup>(3)</sup> deveria suportar a totalidade dos custos a que dá origem.

2.10. O CESE elaborou ainda pareceres no contexto dos transportes urbanos, nomeadamente sobre o «Livro Verde – Por uma nova cultura de mobilidade urbana» <sup>(4)</sup> e um parecer exploratório sobre o «Pacote energético no sector dos transportes» <sup>(5)</sup>. Na opinião do CESE, é aduzida aqui uma nova dimensão: o princípio do «utilizador-pagador» converte-se em «poluidor, *in casu* utilizador-pagador».

2.11. Na sua essência, a estratégia agora proposta estabelece que o princípio de «tarifação pelo custo marginal social» se deveria aplicar como princípio geral à internalização dos custos externos.

2.12. Segundo este princípio, o preço do transporte tem de ser igual aos custos suplementares gerados por um utilizador adicional da infra-estrutura em causa. Em princípio, estes custos suplementares deveriam incluir os custos imputados ao utilizador e os custos externos e contribuir para uma utilização eficiente da infra-estrutura, mediante uma relação directa entre a utilização dos dinheiros públicos e os serviços de transporte. A tarifação pelo custo marginal social permitiria, deste modo, a utilização eficiente da infra-estrutura existente <sup>(6)</sup>.

2.13. Segundo o CESE, a internalização dos custos externos terá inevitavelmente consequências para a sociedade. É, por conseguinte, necessário chamar os parceiros sociais a participarem logo de início no debate para se chegar a um consenso sobre a forma de execução nos vários sectores.

## 3. Síntese da Comunicação da Comissão e das Conclusões do Conselho

3.1. Com o pacote da comunicação de carácter geral «Tornar o transporte mais ecológico», a proposta de alteração da Directiva «Eurovinheta» e a comunicação intitulada «Medidas de redução do ruído ferroviário aplicáveis à frota existente», a Comissão pretende integrar os custos externos (CO<sub>2</sub>, poluição atmosférica, ruído e congestionamento) no preço dos transportes, para que os utilizadores suportem os custos reais por si gerados.

<sup>(2)</sup> COM(2006) 314 final, pontos 1.1 e 9.

<sup>(3)</sup> Todos os modos de transporte ao abrigo da legislação europeia, excluindo portanto, por exemplo, veículos militares e outros.

<sup>(4)</sup> JO C 224 de 30.8.2009, p. 39.

<sup>(5)</sup> JO C 162 de 25.6.2008, p. 52.

<sup>(6)</sup> Com base no documento COM(2008) 435 final «Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões – Estratégia de internalização dos custos externos».

<sup>(1)</sup> Ver artigo 11.º da Directiva 2006/38/CE.

3.2. Continuam a ser necessárias outras acções, como uma política que ataque os problemas na raiz, uma política para o mercado interno e incentivos à inovação tecnológica. As receitas obtidas deste modo devem ser canalizadas para a redução dos custos externos, por exemplo, através de investimentos na investigação e na inovação, em infra-estruturas ecológicas e na melhoria dos transportes públicos. Está prevista para 2013 uma avaliação neste contexto.

3.3. Na reunião de 8 e 9 de Dezembro de 2008, o Conselho já sublinhara a «necessidade de implementar esta estratégia de uma forma gradual, equitativa, eficaz e equilibrada em relação aos diferentes modos de transporte e neutra do ponto de vista tecnológico». Além disso, toma nota do prazo de 2013 proposto pela Comissão para avaliar a implementação da estratégia. O Conselho prossegue afirmando que «é imperativo respeitar estes princípios para assegurar a adesão do público à estratégia de internalização dos custos externos».

#### 4. Observações na generalidade

4.1. O CESE considera que a Comissão se tem mantido activa desde 2006. Após consultas públicas e seminários temáticos com as partes interessadas, apresentou uma proposta de quadro comum para a internalização dos custos externos, publicou uma análise de impacto da internalização dos custos externos inerentes a todos os modos de transporte e elaborou uma estratégia de aplicação gradual do modelo a todos eles.

4.2. Em suma, a Comissão revelou grande dinamismo num período relativamente curto e num dossiê bastante delicado: a internalização dos custos externos. O CESE considera independentemente das conclusões extraídas, muito pertinentes os documentos de trabalho da Comissão SEC(2008)2209, SEC(2008)2208 e SEC(2008)2207. Só é pena constatar que o seu conteúdo, nomeadamente as «melhores soluções» que emergiram da análise realizada, não foi tido em conta na comunicação oficial da Comissão. Na opinião do CESE, convém examinar se os dados de base fornecidos pelo *Handbook on estimation of external costs in the transport sector* não deveriam ser confirmados mais acuradamente.

4.3. A Comissão e o Conselho consideram essencial garantir não só a base social de apoio existente em geral, mas também, e muito particularmente, no atinente aos modos de transporte, pois é essa a única forma de lograr um sistema objectivo, aplicável a todas as situações, transparente e compreensível.

4.4. Na opinião do CESE, é preciso ter em mente uma série de condições fundamentais, como a evolução tecnológica, o impacto social da introdução do sistema, as consequências para as regiões insulares, encravadas e periféricas da Comunidade, o valor do investimento no sector e o contributo para a realização dos objectivos de uma política de transportes sustentável.

4.5. Tal como a Comissão, o CESE considera essencial canalizar as receitas provenientes da internalização dos custos externos de preferência para medidas que promovam o funcionamento sustentável dos modos de transporte e que, graças à sua combinação e optimização, produzam um efeito máximo no combate à poluição, ao ruído e aos congestionamentos.

4.6. Estas receitas deveriam servir para prevenir ou obviar os efeitos externos indesejáveis, por exemplo, através da adopção de medidas para atacar os problemas na raiz ou fazer face aos custos dos cuidados de saúde relacionadas de uma forma directa e evidente com os modos de transporte, ou ainda da criação de sumidouros de CO<sub>2</sub>.

4.7. O CESE considera igualmente essencial que as várias componentes dos custos externos sejam conhecidas e reconhecidas relativamente a cada um dos modos de transporte.

4.8. No tráfego rodoviário, por exemplo, os custos do congestionamento deveriam ser imputados de forma proporcional e equitativa tanto ao transporte de mercadorias como de passageiros.

4.9. Para garantir o desenvolvimento sustentável dos modos de transporte, o CESE apela a que se preste mais atenção aos aspectos sociais no debate sobre a internalização dos custos externos.

4.10. O CESE insiste, além disso, que esta internalização não poderá de forma alguma repercutir-se nos rendimentos dos trabalhadores. Os custos externos devem ser imputados aos utilizadores dos vários modos de transporte.

4.11. O CESE concorda, em princípio, com a filosofia da Comissão de internalizar todos os custos externos (7). Mas apenas se surtirá o efeito desejado se esta filosofia for aplicada na mesma medida a todos os modos de transporte responsáveis por custos externos.

4.12. A situação actual, em que os custos externos não são imputados a cada um dos modos de transporte individualmente – e aos seus utentes –, confere uma vantagem concorrencial aos modos de transporte que geram custos externos elevados. A internalização destes custos permitiria garantir, dentro das suas possibilidades de influência, uma concorrência mais sã. Inversamente, tal significa que essa internalização acabaria com as distorções da concorrência e incentivaria, por seu turno, a uma passagem para modos de transporte mais ecológicos. O CESE considera importante transmitir este princípio com muito mais veemência, pois ele poderia levar também a mudanças estruturais na oferta e na procura de serviços de transporte.

4.13. CESE concorda com a Comissão que é necessário criar um quadro ao nível comunitário.

4.13.1. Mas, a seu ver, este quadro terá de prever uma série de condições gerais a preencher, dentro de uma certa margem, pelas tarifas a cobrar pela neutralização dos custos externos. Pensa-se aqui, por exemplo, em vários tipos de custos externos, no montante das tarifas justificado no nível de vida, diferenciadas no lugar e no tempo, e fixado segundo uma perspectiva geográfica e não administrativa.

4.13.2. Caberá depois às autoridades competentes pela tarifação, por exemplo, um Estado-Membro ou uma autarquia, acertar as tarifas dentro da margem atrás referida, lançando mão do conhecimento detalhado que têm das especificidades locais, em que devem ser tidas em conta as diferenças no nível de vida entre as várias regiões.

(7) O CESE chama a atenção para o facto de se dever excluir destas disposições o património cultural que circula nas estradas, navega ou voa, ou seja veículos históricos.

4.13.3. Nos transportes marítimo e aéreo, a internalização dos custos externos deve ter em conta a realidade da concorrência mundial com que estes transportes se vêem confrontados.

4.13.3.1. Por uma questão de concorrência, os três sectores «clássicos» do transporte interior – rodoviário, ferroviário e navegação interior – que operam na Europa deveriam estar sujeitos, de um modo equilibrado, a uma mesma estratégia e a uma mesma metodologia que podem, naturalmente, surtir resultados diferentes consoante as características de cada sector.

4.13.3.2. Uma internalização desta natureza está em consonância com a política de co-modalidade e a política da concorrência e aproxima-nos do objectivo almejado para 1992 (!), ou seja, a conclusão do mercado interno sem fronteiras.

## 5. Observações na especialidade

5.1. A propósito da navegação interior, a Comissão invoca muito acertadamente a Convenção de Mannheim como um quadro regulamentar que convém ter em consideração. Esta Convenção é válida para o Reno, incluindo a parte suíça, e seus afluentes.

Tem prioridade por ser anterior aos tratados da União e passou a incluir um terceiro país <sup>(8)</sup>. Esta Convenção proíbe a aplicação de taxas à navegação, que deve ser entendida neste caso por tráfego pelas vias de navegação interior.

5.2. O CESE, embora ciente da profunda crise mundial que atravessamos, mas simpatizando com a ideia da internalização dos custos externos, em que são tidas em conta sobretudo considerações ambientais, apela a uma actuação firme e decidida.

5.3. Espera mesmo que, ainda durante este período de crise, se avance no desenvolvimento e no aperfeiçoamento do quadro da internalização dos custos externos, tal como se descreve no ponto 4.13.1 e seguintes. Trata-se, na sua opinião, de uma empresa que é preciso levar a bom termo, graças à cooperação entre as instituições europeias, os Estados-Membros e o mundo empresarial.

Bruxelas, 15 de Julho de 2009

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Mario SEPI

---

<sup>(8)</sup> Artigo 307.º do TCE.